

内 容 摘 要

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学 号: 9915110

UDC\_\_\_\_\_

学 位 论 文

养老金个人账户化管理及其年金化问题探讨

——国际视角及对中国的启示

**An Exploration on The Individualization and  
Annuitization of Pension Fund**

——international perspective and their implications to China

刘 益 成

指导教师姓名: 沈艺峰 教授

申请学位级别: 硕 士

专 业 名 称: 工商管理(MBA)

论文提交时间: 2002 年 9 月

论文答辩日期: 2002 年 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2002 年 月

答辩委员会主席\_\_\_\_\_

评 阅 人\_\_\_\_\_

2002 年 9 月

养老金个人账户化管理及其年金化问题探讨

刘益成

指导教师：沈艺峰教授

## 内 容 摘 要

养老金个人账户的引入标志着中国的养老金制度改革进入一个崭新的阶段，然而个人账户化改革过程中暴露出的种种问题又要求我们对个人账户制度的运行模式做出进一步的探讨。本文从国际的视角分析探讨国际社会五种典型的养老金个人账户化管理模式（智利的 AFPs，英国的 Personal pensions，波兰的 IA fund，新加坡的 CPF 和香港的 MPF），指出它们产生的背景，存在的问题及发展方向。本文指出个人账户制度在不同国家因其不同的历史背景而呈现出不同的形式，中国应该结合国际经验与国内实际情况，对养老金个人账户制度的推行配合整个社会保障制度改革、经济体制改革甚至文化观念的演进而循序渐进。全文分三部分共 7 章，第一部分共 1 章，分析指出中国养老金个人账户化改革存在的主要问题。第二部分为国际经验及做法，共 3 章，第 2 章分析养老金个人账户渐趋成为国际社会养老金制度改革趋势选择的一般历史背景；第 3 章介绍国际社会五种典型的养老金个人账户化管理及其年金化方式；第 4 章分析国际社会五种典型的养老金个人账户化管理模式产生的政治经济和文化背景、主要问题及其发展方向。第三部分提出解决办法，共 3 章，第 5 章分析指出中国进一步推行养老金个人账户化管理的指导思想；第 6 章提出个人账户改革分三步走的模式选择；第 7 章提出个人账户年金化改革的思路。

关键词：养老金；个人账户化；年金化。

## **Abstract**

The introduction of IA (individual account) is the milestone of China' s pension reform, however, many problems are exposed when IA scheme is implemented in China. Should pension fund be individualized completely or partially? Should IA fund be managed by competitive private companies or by government departments? Should IA balances be annuitized compulsorily or voluntarily? Can individuals have some choices? In order to solve these problems, I turn to international perspective and explore five typical models: Chile' s AFPs, England' s Personal pensions, Poland' s IA fund, Singapore' s CPFs and HK' s MFPs. How do these models operate? Why does IA take on different models in different countries? With these problems in mind, based on the analyses of general and specific backgrounds of IA reforms, I find that: IA reform takes on different forms in different countries just because of different political, historical and cultural backgrounds. So China' s IA reform should pay more attention to China' s economic and social reality, but not coping international models. China' s IA reform should have it' s own guiding ideology and targeting model.

This paper is made up of three parts compose of seven chapters. In the first part, problems faced up by China' s IA reform are raised, in the second part, I turn to international perspective, chapter 2 points out the general background of IA reform, chapter 3 introduces five typical IA models, chapter 4 analyses the specific political, historical, cultural and ideological backgrounds of

different models, pointing out the existing problems and future directions. The last part concludes, chapter 5 presents the guiding ideology for China's IA reform, chapter 6 presents three different models for different development stages, chapter 7 presents the retirement age and annuity choices for China's IA reform.

Key Words: Pension; Individualization; Annuitization.

目 录

前 言 .....	1
一、问题的提出：中国养老金个人账户化管理模式	
的主要问题 .....	2
1. 中国目前养老金个人账户化管理及其年金化方式存在	
的主要问题 .....	2
1. 1 个人账户化改革的历史背景	
——对中国养老保障制度改革的简要回顾 .....	2
1. 2 个人账户化管理模式及其年金化方式 .....	3
1. 3 个人账户化管理及其年金化方式存在的主要问题 .....	5
二、国际视角：典型模式（产生背景、具体做法、	
问题与方向） .....	8
2. 养老金实行个人账户化管理的一般原因 .....	8
2. 1 传统现收现付（PAYG）养老金制度的危机 .....	8
2. 2 养老金个人账户化管理的诸多优越性 .....	10
2. 3 国民自我管理养老金意识的增强 .....	12
3. 国际社会五种典型的养老金个人账户化管理模式	
及其年金化方式 .....	12
3. 1 智利模式 .....	12
3. 2 香港模式 .....	15
3. 3 英国模式 .....	17
3. 4 波兰模式 .....	19
3. 5 新加坡模式 .....	20

4. 国际社会五种典型模式产生的特殊背景，	
存在的主要问题及发展方向 .....	22
4. 1 特殊背景 .....	22
4. 2 个人账户化管理存在的主要问题 .....	25
4. 3 发展方向 .....	27
三、中国问题的解决：指导思想、改革模式与改革路径 .....	29
5. 中国推行养老金个人账户化管理的指导思想 .....	29
5. 1 个人账户必须实账运行 .....	29
5. 2 个人账户必须与社会统筹养老金制度相互协调发展 .....	29
5. 3 个人账户必须与其它社会保障体制改革相协调 .....	31
5. 4 个人账户的推行必须有正确的价值理念作指导 .....	31
5. 5 个人账户的推行必须与我国的经济体制改革	
和资本市场发展相协调 .....	33
6. 养老金个人账户化管理模式改革分三步走 .....	33
6. 1 初始阶段 .....	33
6. 2 并行阶段 .....	36
6. 3 完全个人账户化和市场化阶段 .....	37
7. 个人账户制下退休与年金化方式改革 .....	37
7. 1 关于退休年龄 .....	37
7. 2 关于年金化方式 .....	38
参 考 文 献 .....	40

## 前 言

在养老金个人账户化管理渐趋成为国际社会养老保障体制改革之趋势选择的背景下,尤其是在中国推行社会统筹与个人账户相结合的养老金制度的初始阶段,研究养老金的个人账户化管理(完全的个人账户化管理还是个人账户与传统现收现付某种形式的结合,完全的私营机构竞争管理还是政府集中直接管理等)及其年金化(完全的年金化还是部分年金化,强制性年金化还是自愿性年金化等)就显得尤为重要。一方面,养老金个人账户的管理直接决定职工个人在工作阶段所能积累的养老金总额,从而影响职工老年的养老资源;另一方面,养老金个人账户余额的年金化问题又决定了在个人账户余额一定的情况下,职工老年所能获得的养老保障程度,进而影响到一国基于再分配性质的社会保障面临的财政压力问题,因此,养老金个人账户化管理及其年金化共同构成一个问题的两个方面,它对时下中国进行的养老金制度改革有着重要的指导意义。本文从国际的视角分析探讨国际社会五种典型的养老金个人账户化管理模式(智利的 AFPs,英国的 Personal pensions,波兰的 IA fund,新加坡的 CPF 和香港的 MPF)产生的历史背景,各国(地区)对养老金个人账户余额实行年金化的方式,存在的主要问题及发展方向,本文指出各国个人账户化管理模式的产生有其特有的政治经济背景、历史文化背景以及社会价值观念背景等,因而,个人账户制度在不同国家社会保障体系中的地位和作用不同,管理运行模式也不尽相同,中国对国际社会的模式既不能盲目照搬,又不能完全弃而不顾,而是应该客观地分析本国的政治经济以及历史文化背景,对养老金个人账户化管理及其年金化问题谨慎对待,对养老金个人账户制度的推行应该配合整个社会保障制度改革、经济体制改革甚至文化观念的演进而循序渐进。



## 一、问题的提出：中国养老金个人账户化管理模式的主要问题

### 1. 中国目前养老金个人账户化管理及其年金化方式存在的主要问题

#### 1.1 个人账户化改革的历史背景——对中国养老保障制度改革简要回顾

中国养老保障体制改革大体上分三个阶段：中国共产党十二届三中全会以前的传统体制阶段；80年代中期以后的社会统筹试点及实施阶段；1995年以后的“社会统筹与个人账户相结合”阶段。

80年代中期以前的传统体制阶段，职工养老保障制度的基本特点为：一是以单位为载体，单位按有关规定提取和发放养老金，并对退休人员进行管理；二是养老金统筹模式为现收现付制，具体作法是养老金在单位营业外列支，职工个人不缴费；三是在当时的计划经济管理体制下，这种单位列支模式，事实上是一种国有经济范围内的大统筹制度；四是在当时低工资条件下，养老金的替代率（即养老金与职工退休前工资收入的比率）普遍较高。

1984年10月，中国共产党十二届三中全会发布《中共中央关于经济体制改革的决定》之后，国有企业改革全面展开，要求企业独立核算、自负盈亏。这一改革对养老保障体制影响特别大。国有企业过去的那种事实上的大统筹关系开始瓦解，部分老企业无力承担退休职工养老责任等问题迅速暴露。1991年6月在一些地区试点的基础上，国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，明确宣布养老保障的社会统筹。社会

统筹制度开始在全国范围内逐步推行。统筹层次大多集中在市、县两级。这种办法由于缺乏必要的激励机制,使得社会统筹实际上变成一种企业间的直接转移支付。因此,退休职工少的企业就没有缴费积极性,拖欠、拒缴现象时有发生。另一方面,80年代中期以后,随着国有经济增长的放慢和离退休职工比例的大幅度增加,国有经济总体上的养老负担越来越重。

针对上述这些问题,理论界和政府部门对中国社会保障制度(主要是养老保障制度)的改革与发展进行了全面的讨论和研究,并取得了很多共识。1993年,中共中央十四届三中全会颁布了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,决定提出“按照社会保障的不同类型确定其资金来源和保障方式,城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担,实行社会统筹和个人账户相结合”。1995年3月,国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,开始在全国范围内推进“社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度”改革,同时提供两套不同的具体操作方案供各地选择执行。1997年在总结改革经验的基础上,国务院发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,决定建立统一的城镇职工养老保险制度,已经实行的两种方案向新的“统账结合”方案过渡。

### 1.2 个人账户化管理模式及其年金化方式

从1997年起,中国养老金制度改革进入一个新阶段,基本养老保险实行社会统筹与个人账户相结合。全国统一按照职工工资的11%建立个人账户,其中个人缴费逐步从4%提高到8%,其余部分由企业缴费划入。企业缴费由省级人民政府确定,一般不得超过企业工资总额的20%,从而形成具有中国特色的社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度。

#### (1) 参加与缴费

所有企业单位的职工必须参加“统账结合”的基本养老保险制度,费

用由企业和职工分担（各地比率不一致），按职工缴费工资总额的一定比例由各级社会保险机构统一征收。对职工工资总额有一个上下限规定，下限为当地职工上一年度社会平均工资的 60%，上限为当地职工上一年度社会平均工资的 300%。基本养老保险费一率计入企业成本，从而享受免税待遇。

### （2）个人账户的设置与管理

由各地社会保险经办机构为职工个人建立个人账户，目前为职工总额的 11%，个人账户积累额只能用于职工退休养老，不得提前支取（某些特殊情况如在职死亡、出国定居等）。自 2001 年开始，国家以辽宁省为试点，逐步缩小个人账户规模，从 11% 下调到 8%，同时上调职工个人缴费比例到 8%，个人账户完全由职工个人缴费形成。个人账户基金不再向社会统筹基金透支，个人账户逐步做实并实账运营，保值增值。对已经形成但已被透支的 1900 多亿元个人账户记账额，待将来有条件时再逐步填实。对个人账户基金的管理目前由各级财政和社会保险经办机构共同管理，按中国目前的规定，个人账户基金和社会统筹基金除留足二个月的备用金外，应全部用于购买国债和存入银行，严禁投入其它金融和经营性事业。

### （3）个人账户的权益归属与转移

个人账户的权益归职工个人，个人对其享有明确产权。职工在跨统筹地区调动工作时，个人账户基金及个人账户关系随同转移，职工在统筹地区内调动工作时，只转移个人账户关系而不转移个人账户基金。

### （4）退休与年金

职工法定退休年龄男性为 60 岁，女干部为 55 岁，女工人为 50 岁。参保职工退休时，其基本养老金由社会统筹和个人账户资金两部分组成（对部分“中人”采用过渡性养老金办法解决），个人账户养老金为职工个人账户累计储存额除以 120 个月（即职工预期寿命一概为 10 年）。自退休之日起，职工开始按月领取养老金，直到死亡。如果职工在其个人账户

资金领取完之前死亡，其个人账户余额由其法定继承人继承，如果职工个人账户余额领取完之后仍然存活，则由社会保险经办机构继续按原标准支付养老金直到职工死亡。

### 1.3 个人账户化管理及其年金化方式存在的主要问题

#### (1) 空账运行

由于历史欠账过大，加之企业结构调整，使在职职工人数下降，中断缴费人数增多，参保职工与离退休人员的抚养比逐年下降，使养老保险基金收不抵支，缺口日益加大。1998 年全国养老保险基金缺口 100 多亿元，1999 年达 200 多亿元，2000 年达 300 多亿元<sup>1</sup>。这样不得不将统筹基金与个人账户基金混合使用，向个人账户透支，以缓解基金压力，从而使个人账户基金空账运行。

#### (2) 科学的委托代理模式尚待构建

如前所述，个人账户基金目前由各级财政部门和社会保险经办机构共同管理，个人账户基金由各级社会保险经办机构统一征收后上缴同级财政。2000 年国务院经过调查研究论证，决定对个人账户基金管理进一步调整，由省级社会保险经办机构统一管理和营运。为避免风险，一定时期内，个人账户基金不允许进入股市，只能用于购买国债，并向参保者承诺以高于银行储蓄的利率增值。但是社会保险经办机构一方面要负责社会保险费的征收与养老金的发放，另一方面又要负责个人账户基金的管理，毫无疑问会加大其责任和负担，而且从国际通行的管理模式来看，对养老金基金的管理一般都是组建专门的养老金理事会，由其委托资本市场上专业的基金管理公司来投资运作，其原因主要有三：一是个人账户基金管理的核心是投资运营，构建其投资组合的工具结构、期限结构，管理个人账户基金的机构是典型的金融服务机构，要求其管理人员具有相应的从业资格，而社会保险经办机构不是金融中介机构，充其量只是基金结算中心；

<sup>1</sup> 张左己：“关于社会保障问题”，《社会保障制度》，2000 年，第 19 期。

二是个人账户基金由独立的金融中介机构经营，由相应的法规（如托管法）进行约束，可以减少各级政府的干预，防止基金的挪用，保证基金的安全。三是个人账户基金由专业的金融中介机构运营，有利于提高投资收益率和深化资本市场。

### （3）基金保值增值压力大

按中国目前的规定，个人账户基金和社会统筹基金除留足二个月的备用金外，应全部用于购买国债和银行存款，严禁投入其它金融和经营性事业。但对我国银行存款和国债的研究分析表明，其投资收益率常低于实际工资增长率（见表1），但从另一角度来看，中国目前的投资环境对养老金基金的投资仍然不利，银行系统缺乏商业驱动力，股票和债券市场不够规范，房地产市场因缺乏二级市场而供大于求，企业结构正在调整，而消费者又担心未来前景而无意消费，与养老金基金投资相配套的金融工具创新、风险评级、基金管理公司和项目融资等仍相对发展不足，因而使养老金基金的投资运作处于两难境地，其保值增值压力巨大。

表 1：1994-1998 银行定期存款利率与工资增长率比较

年份	通货膨胀率(%)	名义利率（年复利%）				实际利率（年复利%）				名义工资增长率(%)	实际工资增长率(%)
		1年	3年	5年	8年	1年	3年	5年	8年		
1994	21.7	10.98	10.99	11.1	11.38	-8.81	-8.8	-8.71	-8.48	35.4	11.26
1995	14.8	10.98	10.99	11.1	11.38	-3.33	-3.32	-3.22	-2.98	21.7	6.01
1996	6.1	2.47	7.68	7.71		1.29	1.49	1.52		12.1	5.66
1997	0.8	5.67	5.86	5.92		4.83	5.02	5.08		3.58	2.76
1998	-2.6	3.78	3.98	4.14		6.55	6.76	6.92			

资料来源：根据《中国统计年鉴》和《中国金融年鉴》有关数字计算。

### （4）年金化方式不科学

如前所述，参保职工退休时，其个人账户养老金为职工个人账户累计

储存额除以 120 个月

（即职工预期寿命一概为 10 年）。自退休之日起，职工开始按月领取养老金，直到死亡。如果职工在其个人账户资金领取完之前死亡，其个人账户余额由其法定继承人继承，如果职工个人账户余额领取完之后仍然存活，则由社会保险经办机构继续按原标准支付养老金直到职工死亡。这种年金支付方式既不是标准的保险年金产品，又不是国际上通行的计划提款方式。在购买标准的保险年金产品后，个人账户的所有权转移到保险公司，年金领取人在以后存活的年份里每月领取固定的年金，保险公司承担年金领取人的存活风险和财务风险。在标准的计划提款情形下，参保人每年或月提款额等于其个人账户上的余额除以一个精算值，这个精算值是根据参保人预期寿命、养老保险基金平均收益等因素来决定的，在这种选择下，参保人保持对其个人账户的所有权，同时承担自己的存活风险和财务风险。中国目前无论男女，无论何时退休，其预期寿命一概定为 10 年，显然不够科学。随着我国人民生活水平的提高和医疗卫生条件的改善，国民的寿命越来越长，我国男性平均寿命已达 71 岁，女性平均寿命已达 76 岁<sup>2</sup>，随着预期寿命的进一步延长，潜在的基金支付风险会越来越大。

#### （5）年金结构单一

参保人退休后，只有唯一的一种领取方式即：每月领取额为个人账户累计储存额除以 120 个月，年金结构缺乏弹性，参保人缺乏选择的余地。反观国际社会，参保人在退休后，养老金有多种领取方式，既有保险年金和计划提款，也有二者不同形式的组合，还有一次性付款方式。

<sup>2</sup> 伊志宏：《养老金改革—模式选择及其金融影响》，中国财政经济出版社，2000 年。

## 二、国际视角：典型模式（产生背景、具体做法、问题与方向）

### 2. 养老金实行个人账户化管理的一般原因

#### 2.1 传统现收现付（PAYG）养老金制度的危机

##### 2.1.1 人口老龄化

对传统现收现付养老金制度危机的一个最普遍的解释是各国人口的转型与老龄化。进入 80 年代特别是 90 年代以来，世界各国都在经历这一人口转型。经合组织国家的人口在未来 30 年中将迅速老化，到 2020 年，超过 60 岁的人预计从现在的 20% 增加到 27%，到 2030 年，将高达 30%。拉丁美洲 2010 年这一比率将达到 18.2%，2030 年将达到 22.7%。亚洲国家的这一比率在 2010 年将达到 8.6%，在 2030 年将达到 15%。在新加坡，到 2030 年将有 79.6 万 65 岁及 65 岁以上的老年人（占全国人口的 19%）<sup>3</sup>。由此可见，世界各国在未来 20 年中都将不同程度地面临人口迅速老化这一趋势。造成这一现象的原因主要有三：一是二战后高峰期出生的人口（baby boomers）在未来 20 年内将面临退休；二是由于经济发展、生活水平提高、医疗保健条件改善等因素促成人口寿命大大延长；三是生育率下降。其结果便是制度抚养率恶化，经合组织国家从 50 年代的大约 3.5 个工人负担一个领养老金者，到 90 年代的大约 2.5 个工人，在不远的将来可望达到 2.0 个工人。在智利，不仅人口结构变化不利于旧的公共养老金制度，而且在 60 年代和 70 年代，旧的养老金制度抚养率逐年攀升，缴费人数和养老金的领取人数的比率下降很快，从 1960 年的 10.8:1 下降到

<sup>3</sup> 王梦奎主编：《中国社会保障体制改革》，中国发展出版社，2001 年。

1973 年的 3.5:1，到改革前的 1980 年下降到 2.2:1（见表 2）。

表 2：智利改革前的养老金制度抚养率

年份	缴费人数/养老金领取人数	年份	缴费人数/养老金领取人数
1960	10.8	1974	3.2
1968	4.5	1975	3.2
1969	4.3	1976	2.8
1970	4.4	1977	2.6
1971	4.3	1978	2.4
1972	3.7	1979	2.3
1973	3.5	1980	2.2

资料来源：王梦奎主编：《中国社会保障体制改革》，中国发展出版社，2001 年。

### 2.1.2 老年人口劳动力市场参与率低

人口老龄化并非公共养老金制度出现危机的唯一解释，另一个原因是人们过早退休或者说处于退休年龄段但参加工作的人与基本工作年龄段的人的比率在下降。尽管各国对退休年龄都有一个统一的规定，但是在所有国家中实际的平均退休年龄更低。在一些经合组织国家中，90 年代中期退休年龄女性低至 56-57 岁，男性低至 59 岁，在 1975-1995 年间男性的平均退休年龄降低了 3-5 岁。

在中国，由于经济体制改革、经济结构调整、企业经营机制的转换等原因，近几年通过提前退休这一特殊窗口离开劳动力队伍的人数更多。

### 2.1.3 传统公共养老金管理的低效率（收益率低，透明度差等）

世界银行在 90 年代的一个研究显示，在整个 80 年代，凡是政府管理的公共养老金基金，其收益率都低于私人管理的养老金基金；在很多情形下，公共养老金基金甚至还是亏损的，其中原因不在于公共养老金基金没有竞争力，而是因为（1）政府的养老金管理机构为了协调相互冲突的目



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库